

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3661

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC). Met Kamerstuk 22 112, nr. 3663 voldoet het kabinet aan het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid om een kabinetsreactie op de betreffende mededeling.

Fiche: Mededeling hernieuwde Maritieme Veiligheidsstrategie EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3660)

Fiche: Verordening tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie

Fiche: Mededeling 30 jaar interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 3662)

Fiche: Mededeling meerjarig strategisch beleid Europees geïntegreerd grensbeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 3663)

Fiche: Mededeling over EU Space Strategy for Security and Defence (EUSSED) (Kamerstuk 22 112, nr. 3664)

Fiche: Verordening ter verbetering van het EU elektriciteitsmarktontwerp (Kamerstuk 22 112, nr. 3665)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011 en (EU) 2019/942 ter verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
14 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2023) 147
- d) *EUR-lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0147>
- e) *Nr. Impact assessment:*
Geen impact assessment opgesteld, staff working document: SWD(2023) 58
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (Energie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 14 maart 2023 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) haar voorstel ter verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie. Het voorstel bestaat uit aanpassingen aan de REMIT-verordening¹ die het toezicht op de energiemarkten regelt en een wijziging in de verordening tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators.² Het voorstel maakt onderdeel uit van een pakket waarvan, naast de onderhavige verordening, ook een voorstel voor een verordening tot hervorming van de elektriciteitsmarkt en een aanbeveling over energieopslag onderdeel uitmaken.³

Aanleiding voor het voorstel is de grote stijging van energieprijzen gedurende 2021 en 2022. Deze werd onder andere veroorzaakt door de Russische oorlog in Oekraïne, een vermindering van aanbod van gas en door tegenvallende productie door kerncentrales en waterkrachtcentrales. Ook speelde de toegenomen energievraag als gevolg van economisch herstel van de COVID-pandemie een rol bij de prijsstijgingen.

¹ Verordening (EU) nr. 1227/2011. De afkorting REMIT staat voor «*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency*».

² Verordening (EU) 2019/942.

³ Voor de elektriciteitsmarktverordening wordt een separaat BNC-fiche opgesteld (Kamerstuk 22 112, nr. 3665). Aangezien de aanbeveling omtrent energieopslag geen nieuw beleid bevat, wordt hierover geen BNC-fiche opgesteld.

Het toezichtsraamwerk voor de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas, de huidige REMIT-verordening, is meer dan tien jaar geleden ontworpen. Sindsdien is de energiemarkt sterk veranderd. De verhandelde producten op de groothandelsmarkt zijn complexer geworden. Sinds de energiecrisis is er ook sprake van een hoge prijsvolatiliteit. Om de groothandelsmarkt, ook in de toekomst, goed te laten functioneren is het belangrijk dat de energiemarkt transparant blijft en er een goede monitoring en effectief toezicht op de markt plaatsvindt. De huidige regelgeving, met name wat betreft markttransparantie en toezicht, is echter nog niet toegespitst op de nieuwe realiteit en kent een aantal tekortkomingen volgens de Commissie. Zo zijn alle handelsgegevens van marktdeelnemers niet goed beschikbaar; blijft de monitoring en handhaving van toezichthouders achter en worden grensoverschrijdende gevallen van marktmisbruik onvoldoende aangepakt. Met het voorstel adresseert de Commissie op verschillende manieren deze tekortkomingen om zo het vertrouwen van consumenten en marktdeelnemers in de integriteit van de energiemarkten te behouden.

De voorgestelde wijzigingen in de REMIT-verordening en de verordening tot oprichting van ACER hebben tot doel het toepassingsbereik aan te passen vanwege de zich ontwikkelende marktomstandigheden zoals 1) het uitbreiden van datarapportage verplichting naar elektriciteitsbalanceringsmarkten en gekoppelde markten, 2) algoritmische handel, 3) het toezicht op de markt voor de groothandel in afgeleide energieproducten versterken en de samenwerking tussen toezichthouders bevorderen, 4) het verbeteren van het proces voor de verzameling van voorwetenschap en markttransparantie. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen vallen uiteen in vijf delen.

Ten eerste de uitbreiding van de bevoegdheden van het Agentschap voor de Samenwerking tussen Energieregulators (hierna: ACER). Momenteel vallen het toezicht en de handhaving van REMIT onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Echter, overtredingen, zoals marktmisbruik, zijn in toenemende mate grensoverschrijdend van aard. Om ACER en de nationale regulerende instanties (hierna: NRA's), ofwel de nationale toezichthouders op de groothandelsmarkt voor elektriciteit en gas⁴, samen te laten optreden, zijn momenteel ingewikkelde regelingen vereist. Daarom stelt de Commissie voor om ACER de bevoegdheid te geven om, in samenwerking met de NRA's, onderzoek te kunnen uitvoeren naar grensoverschrijdende overtredingen om inbreuken op REMIT te bestrijden. Ook krijgt ACER de bevoegdheid om aanbevelingen aan NRA's en marktdeelnemers te doen over de toepassing van specifieke artikelen⁵ in de REMIT-verordening. Wanneer deze niet worden opgevolgd, dienen NRA's ACER hiervan op de hoogte te stellen en zal ACER dit vervolgens publiceren.

Ten tweede worden, om het toezicht op de energiemarkten door ACER te verbeteren, aanpassingen van de huidige rapportageverplichtingen voor marktdeelnemers voorgesteld. De door ACER te verzamelen gegevens worden uitgebreid om bestaande hiaten te dichten. Zo worden georganiseerde markten verplicht de volledige reeks gegevens uit hun orderboek aan ACER te verstrekken. Platformen voor voorwetenschap (*Inside Information Platforms*, hierna: IIP's) krijgen een belangrijke rol bij de voorwetenschap. De huidige verordening verbiedt het handelen met voorwetenschap al en marktdeelnemers die in het bezit zijn van voorwetenschap, zijn verplicht deze te publiceren. Met het voorstel worden

⁴ In Nederland is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de nationale toezichthouder.

⁵ Ten aanzien van artikel 8 van de REMIT-verordening, en de nieuwe voorgestelde nieuwe artikelen 4a en 9a.

marktdeelnemers verplicht voorwetenschap te publiceren via een IIP, een elektronisch systeem voor het delen van informatie. Met de wijziging dienen de IIP's aan bepaalde eisen te voldoen en moeten zij worden geregistreerd bij ACER. Geregistreerde rapportagemechanismen (*Registered Reporting Mechanisms*, hierna: RRM's) krijgen een rol bij het stroomlijnen van de rapportages aan ACER. Personen die beroepshalve transacties tot stand brengen (*Persons Professionally Arranging Transactions*, PPAT's) worden verplicht transacties te melden waarvan zij vermoeden dat deze in strijd zijn met de bepalingen inzake handel met voorkennis en marktmanipulatie.

Ten derde stelt de Commissie een uitbreiding van de bevoegdheden van de NRA's voor. Het voorstel biedt een grondslag voor NRA's om taken en verantwoordelijkheden te kunnen delegeren aan NRA's van andere lidstaten via delegatieovereenkomsten. Deze delegatie heeft als doel om de samenwerking tussen NRA's te bevorderen en te verbeteren. Teneinde REMIT op een geharmoniseerde wijze te kunnen handhaven, bepaalt de verordening dat lidstaten in hun nationale recht moeten vastleggen welke handhavingsmaatregelen hun NRA's kunnen nemen bij overtreding van REMIT, inclusief maximale hoogte van de bestuurlijke boetes. Ook stelt de Commissie voor om NRA's te verplichten relevante informatie, die zij ontvangen, te delen met de nationale financiële en mededingingsautoriteiten.⁶ Voor de informatiedeling stellen de NRA's eigen mechanismen vast.

Ten vierde krijgt ACER de taak om alle marktgegevens inzake vloeibaar gas (LNG) te verzamelen die nodig zijn om een dagelijkse lng-prijsraming (*LNG benchmark*) vast te stellen. ACER krijgt de bevoegdheid om de gegevens van alle marktdeelnemers die in de EU actief zijn op het gebied van lng-leveringen, te verzamelen. Marktdeelnemers worden verplicht om, zo goed als technologisch mogelijk, alle lng-marktgegevens *realtime* aan ACER te rapporteren. Hiertoe wordt met het voorstel ook aan de gerelateerde uitvoeringsverordening⁷ en bepaling toegevoegd met voorschriften omtrent de kwaliteit van te verzamelen lng-marktgegevens.

Ten vijfde stelt de Commissie voor om nadere eisen op te leggen aan marktdeelnemers die gebruik maken van algoritmische handel of die daarbij hoogfrequente algoritmische technieken toepassen. Deze marktpartijen dienen adequate risicocontroles in te stellen zodat bij storingen in het handelssysteem de bedrijfscontinuïteit niet in gevaar komt.

Tot slot worden er verschillende definities aangepast om REMIT goed te laten aansluiten bij de wetgeving voor de financiële markten. De handel in financiële instrumenten op de energiemarkten, waaronder energiederivaten⁸, wordt steeds belangrijker. Er is dan ook een nauwe verwevenheid tussen energiegroothandelsmarkten en de financiële markten ontstaan, ook ten aanzien van het toezicht hierop. Ten behoeve van deze aansluiting worden er verschillende definities aangepast, waaronder de definitie van «marktmanipulatie» en «voorwetenschap».

⁶ De NRA's stellen de mechanismen samen met de bevoegde financiële marktautoriteiten, de nationale mededingingsautoriteiten, de nationale belastingdiensten en Eurofisc, en andere betrokken instanties op nationaal niveau vast. In Nederland zijn dit respectievelijk de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Belastingdienst. Alvorens de mechanismen vast te stellen, moet de NRA ACER raadplegen.

⁷ Uitvoeringsverordening nr. 1348/2014.

⁸ **Derivaten** zijn afgeleide financiële producten die gebaseerd zijn op een onderliggende waarde, zoals aandelen of grondstoffen. Derivaten worden op de energiemarkt met name verhandeld om financiële risico's af te dekken («*hedgen*»).

b) Impact assessment Commissie

Voor het voorstel is geen volwaardig impact assessment uitgevoerd. In plaats daarvan is een *Staff Working Document* meegezonden waarin verder wordt ingegaan op mogelijke effecten van de verschillende voorstellen van de Commissie, waaronder de herziening van REMIT.

In het werkdocument stelt de Commissie dat hoge energieprijzen en hoge prijsvolatiliteit op de groothandelsmarkten (voor elektriciteit en aardgas) een belangrijke aanleiding zijn om het bestaande wetgevingskader te herzien. Het huidige raamwerk is meer dan tien jaar geleden ontworpen en is niet meer toereikend om, ook in de toekomst, effectief te kunnen optreden tegen marktmisbruik op de EU-energiegroothandelsmarkt. De voorgestelde wijzigingen aan REMIT brengen, volgens de Commissie, met name verbeteringen aan in de transparantie van marktgegevens en de monitoringcapaciteit van toezichthouders. Ook resulteren de voorstellen in een betere afstemming van definities tussen REMIT en de financiële wetgeving, waardoor de toepasbaarheid en de efficiëntie van het REMIT-kader verbeteren. Hiermee kan er effectiever onderzoek naar en handhaving van grensoverschrijdend marktmisbruik op de energiegroothandelsmarkt plaatsvinden. Tot slot dienen de wijzigingen ter ondersteuning van de nieuwe opzet van de elektriciteitsmarkt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Groothandelsmarkten voor energie zijn essentieel voor het welzijn van de Europese burger, voor het concurrentievermogen van het Europees bedrijfsleven en voor het welslagen van het Europees energiebeleid. Voor een stabiele en goede werking van de energiemarkten is betrouwbare prijsvorming op de groothandelsmarkten van groot belang. Het voorkomen en aanpakken van marktmanipulatie en handel in voorkennis is hiervoor belangrijk. Het kabinet is voorstander van een sterke Europese aanpak van het voorkomen van marktmanipulatie en handel in voorkennis. Bij de beoordeling van nieuwe regelgeving inzake de energiegroothandelsmarkt kijkt het kabinet naar de potentiële impact van de voorstellen op de concurrentiekracht van de EU, alsmede de energieleveringszekerheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet waardeert het voorstel van de Commissie voor aanpassing van de verordeningen waarmee het toezicht op de energiegroothandelsmarkt verbetert en ook toekomstbestendig gemaakt wordt. Wel heeft het kabinet een aantal aandachtspunten. Het hervormingspakket van de Europese elektriciteitsmarkt en de aanpassingen aan het toezicht op de energiegroothandelsmarkt moeten wat het kabinet betreft een nauwkeurige balans vinden tussen het versterken van de positie van de consument, het bevorderen en integreren van hernieuwbare energie, het waarborgen van de leveringszekerheid en effectief toezicht. Tegen deze achtergrond betreurt het kabinet dat de Commissie geen volwaardig impact assessment van dit voorstel heeft uitgevoerd. Mede door het ontbreken van een volwaardig impact assessment heeft het kabinet nog enige vragen bij het voorstel.

Het kabinet steunt de voorgestelde maatregelen voor het versterken van de samenwerking van toezichthouders bij het uitvoeren van nalevingsonderzoek. Ook is het kabinet positief over versterking van de surveillance en de datakwaliteit van ACER, om een goede basis te leggen voor onderzoeken door de NRA's. Het kabinet verwelkomt het idee van de

Commissie om ACER en NRA's meer te laten samenwerken bij onderzoek naar bij grensoverschrijdende gevallen van marktmisbreuk onder REMIT. Echter is het kabinet wel kritisch op de voorgestelde eigenstandige onderzoeksbevoegdheden voor ACER. Uit contact met de ACM blijkt dat eigenstandige bevoegdheden van ACER kunnen leiden tot knelpunten in de coördinatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de samenwerking met NRA's. Op dit punt zal het kabinet om verduidelijking vragen en bekijken of een aanpassing aan de tekst de genoemde praktische knelpunten kan adresseren. Wanneer het voorstel een effectieve samenwerking tussen ACER en NRA's te veel belemmert, zal het kabinet bezien of het efficiënter is de taken rondom onderzoek bij de NRA's te houden.

Het kabinet begrijpt de voorgestelde aanpak waarbij NRA's verantwoordelijk worden om, in overleg met ACER, een mechanisme uit te werken om informatie-uitwisseling mogelijk te maken met andere autoriteiten. Echter kan dit mogelijk leiden tot fragmentatie van aanpak bij de diverse NRA's in de EU. Het kabinet zal daarom verduidelijking vragen bij de Commissie en bij de onderhandelingen over het voorstel bezien of het efficiënter is de taken rondom informatie-uitwisseling bij ACER te houden. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de inzet om de sancties op overtreding vanuit REMIT te harmoniseren. De vormgeving en hoogte van sancties zijn onderwerpen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, met dien verstande dat de door de lidstaat vastgestelde sancties doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig moeten zijn en een afspiegeling moeten vormen van de aard, de duur en de ernst van de overtreding, de schade voor de consumenten en de winst die potentieel door de handel met voorwetenschap of de marktmanipulatie werd gerealiseerd. Voor verdergaand harmoniseren is naar het oordeel van het kabinet slechts ruimte indien hier een voldoende rechtvaardiging voor bestaat, maar deze ontbreekt naar het oordeel van het kabinet. Het kabinet zal daarom de Commissie om een nadere duiding van het sanctievoorstel vragen.

Het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen voor pleiten, ten behoeve van verdere standaardisering in de EU, een geharmoniseerde minimumtermijn voor afronding van onderzoeken naar overtredingen onder REMIT op te nemen.

Het kabinet is positief over het voorstel om de datakwaliteit voor de monitoringstaak van ACER te verbeteren. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen bepleiten om eisen aan de datakwaliteit te stellen en om bevoegdheden om het niet naleven van die eisen te handhaven. De REMIT-verordening voorziet niet in de mogelijkheid om data te hergebruiken voor toezicht op retailmarkten. Echter is een van de doelstellingen van REMIT om eerlijke prijzen voor consumenten te bewerkstelligen. Het kabinet zet in op verheldering hoe REMIT-data binnen autoriteiten kunnen worden hergebruikt ten behoeve van het toezicht op de retailmarkten.

Het kabinet zal er tijdens de onderhandelingen voor pleiten om marktdeelnemers te verplichten om bepaalde gegevens gedurende enige tijd op te slaan (*record keeping*). Deze gegevens zouden, indien nodig, moeten worden voorgelegd aan ACER of een andere toezichthouder ten behoeve van het toezicht. ACER zou in dat geval de bevoegdheid kunnen krijgen om hier standaarden voor op te stellen.

Het kabinet steunt het voorstel ten aanzien van de taak van ACER om alle lng-marktgegevens te verzamelen die nodig zijn om een dagelijkse lng-prijsraming vast te stellen. Op basis van de noodverordening omtrent

gas (2022/2576)⁹ was ACER hier al toe verplicht, maar het is positief dat – met de herziening van de REMIT – dit ook een permanente basis krijgt. Om de raming te kunnen vaststellen zal ACER moeten kunnen beschikken over de daarvoor benodigde data. De verplichtingen voor dataverlening die in het voorstel aan marktpartijen worden opgelegd, lijken het kabinet daarom gerechtvaardigd. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie voorstelt dat deze benchmark door marktdeelnemers op vrijwillige basis kan worden gebruikt en geen verplichting voor marktdeelnemers behelst. Marktdeelnemers uit niet-EU staten (derde landen) die in de EU actief zijn, worden verplicht om een «kantoor» (*office*) in de EU te «melden» (*declare*). Het is het kabinet niet duidelijk wat deze verplichting inhoudt. Wellicht wordt hiermee een vestigingseis voor derde landen marktdeelnemers geïntroduceerd. Naar het oordeel van het kabinet is de introductie van een dergelijke vestigingseis niet wenselijk, omdat een dergelijke barrière tot gevolg kan hebben dat derde landen marktdeelnemers niet langer op de EU energiemarkten actief willen zijn, hetgeen tot een afname van liquiditeit op die markten leidt en daarmee niet bijdraagt aan de doelstellingen van dit hervormingspakket.

Het kabinet ziet voorshands geen noodzaak om geregistreerde rapportage-mechanismen (RRM's) te verplichten om een vestiging in de Unie aan te houden. Het kabinet zal de Commissie vragen om de noodzakelijkheid van die vestigingseis te onderbouwen aangezien een zodanige eis – onder meer vanwege de daarmee verband houdende kosten – ertoe zou kunnen leiden dat buiten de EU gevestigde RRM's niet langer hun bedrijf in de EU willen uitoefenen. Dit laatste zou een negatieve impact kunnen hebben op de in de EU gevestigde klanten van die derde landen RRM's.

Het kabinet is positief over het opnemen van regels over algoritmisch handelen. De huidige regelgeving is niet ingericht op snelle opvolging van de ontwikkeling van nieuwe producten en handelstechnieken. Algoritmisch handelen wordt steeds meer gemeengoed en daarom is het positief dat het voorstel beter aansluit bij de regelgeving voor de financiële markten.

Het kabinet steunt het voorstel om de publicatie van voorwetenschap via IIP's te laten verlopen.

Het kabinet is positief over de voorgestelde wijziging om bepaalde definities tussen het financieel toezicht (MAR en MiFID II) en de energieregelgeving (REMIT) te stroomlijnen. Het voorstel geeft hierin verbetering, maar laat ook nog kansen liggen. Zo zijn er nog steeds verschillen tussen de teksten van MAR en REMIT met betrekking tot bepaalde definities. Deze verschillen roepen (juridische) vragen op bij het vaststellen van overtredingen en onzekerheden in de markt over *compliance*. Het kabinet roept op de Commissie definities uit de financiële regelgeving en energieregelgeving verder te harmoniseren. Ook zou het zinvol zijn om te onderzoeken of dynamische verwijzingen mogelijk zijn, zodat REMIT niet bij elke aanpassing van de MAR (of onderliggende regels bij de MAR) ook aangepast moet worden. Voorts moet worden bezien of de in REMIT opgenomen definities van de begrippen algoritmische handel en directe elektronische toegang (*direct electronic access*; DEA) adequaat zijn afgebakend om te voorkomen dat marktdeelnemers zowel o.g.v. REMIT als o.g.v. MiFID II dezelfde gegevens m.b.t. algoritmische handel en DEA aan de bevoegde toezichthouders moeten verstrekken.

⁹ Verordening inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen. Zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 3535 en Kamerstuk 21 501-33, nr. 989.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit een eerste technische bespreking van het voorstel blijkt dat de lidstaten de herziening van REMIT verwelkomen. Wel hebben verschillende lidstaten moeite met de uitbreiding van de bevoegdheden van ACER. Deze lidstaten wijzen daarbij op de discrepantie met de bevoegdheden van nationale toezichthouders en een mogelijke schending van het subsidiariteitsbeginsel. Een kleinere groep lidstaten pleit juist voor meer bevoegdheden, inclusief bijbehorende middelen, voor ACER. Ook heeft een groep lidstaten zorgen geuit over de aanbevelingen die ACER aan nationale toezichthouders kan doen, waarbij deze toezichthouders alles in het werk dienen te stellen om aan de aanbevelingen te voldoen. Tot slot zijn verscheidene lidstaten kritisch over de harmonisatie van boetes op EU-niveau.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend. Het voorstel zal worden behandeld in de Commissie Industrie, Onderzoek en Energie. De rapporteur voor het voorstel is Maria da Graça Carvalho van de fractie van de Europese Volkspartij (christendemocraten). De schaduwrapporteurs zijn Miapetra Kumpula-Natri (Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten), Claudia Gámon (Renew Europe), Jakob G. Dalunde (De Groenen), Paolo Borchia (Identiteit en Democratie), Zdzisław Krasnodębski (Europese Conservatieven en Hervormers) en Marina Mesure (Linkse Fractie).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU is ten aanzien van de wijziging van Verordening (EU) nr. 1227/2011 en Verordening (EU) 2019/942 (artikelen 1 en 2 van het voorstel) positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 194, tweede lid, VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de werking van de energiemarkt te waarborgen; de continuïteit van de energievoorziening in de EU te waarborgen; energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. Op het gebied van energie heeft de EU een gedeelde bevoegdheid overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt i), VWEU. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van subsidiariteit. De verordening heeft tot doel om de transparantie en de monitoringcapaciteit te vergroten en te zorgen voor een doeltreffender onderzoek naar en handhaving van grensoverschrijdende zaken in de EU, zodat consumenten en marktdeelnemers vertrouwen hebben in de integriteit van de energiemarkten, de prijzen een eerlijke en concurrerende wisselwerking tussen vraag en aanbod weerspiegelen en marktmisbruik geen winst oplevert. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid op het gebied van energie, net-interconnecties en de lopende integratie van de elektriciteitsmarkt hebben nationale beleidsinterventies rechtstreekse gevolgen voor aangrenzende lidstaten. De toegenomen integratie van de energiemarkten in de EU vereist nauwere coördinatie tussen nationale actoren, ook in het kader van marktmonitoring en -toezicht. Om de werking van het energiesysteem en de grensoverschrijdende handel en investeringen te vrijwaren en de energietransitie naar een meer geïntegreerd en energie-efficiënter energiesysteem op basis van hernieuwbare energie op gecoördineerde

wijze te bespoedigen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is positief ten aanzien van de proportionaliteit met kanttekening. De verordening heeft tot doel om de transparantie van de energiegroothandelsmarkt en de monitoringcapaciteit van ACER te vergroten en te zorgen voor een doeltreffender onderzoek naar en handhaving van grensoverschrijdende gevallen van marktmisbruik in de EU. Zo wordt het vertrouwen van consumenten en marktdeelnemers in de integriteit van de energiemarkten behouden, weerspiegelen de prijzen een eerlijke en concurrerende wisselwerking tussen vraag en aanbod en levert marktmisbruik geen winst op. De voorgestelde maatregelen, zoals de versterking van de surveillance en de datakwaliteit van ACER, de versterking van de samenwerking tussen toezichthouders en de verplichtingen voor marktpartijen om data te verstrekken, zijn geschikt om deze doelstelling te bereiken. De maatregelen zijn tevens passend met het oog op de overkoepelende noodzaak om klimaatneutraliteit te bereiken en tegelijkertijd de voorzieningszekerheid te waarborgen. Het voorgestelde optreden gaat bovendien (grotendeels) niet verder dan noodzakelijk. Met de beoogde maatregelen ter verbetering van REMIT, zouden weliswaar de rapportageverplichtingen voor marktdeelnemers kunnen toenemen als gevolg van een breder toepassingsgebied van REMIT. Deze maatregelen zijn echter noodzakelijk ter verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening. De maatregelen op het gebied van de kwaliteit van de marktmonitoring en het markttoezicht wegen op tegen alle administratieve korte of lange termijncosten.

Wel plaatst het kabinet een kanttekening die ziet op de inzet voor harmonisatie van sancties en specifiek de voorschriften ten aanzien van de vormgeving en hoogte van de sancties. Het kabinet merkt op dat hetgeen de Commissie voorstelt verder gaat dan wat noodzakelijk is om te waarborgen dat de door de lidstaten vastgestelde sancties doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig zijn en een afspiegeling vormen van de aard, de duur en de ernst van de overtreding, de schade voor de consumenten en de winst die potentieel door de handel met voorwetenschap of de marktmanipulatie werd gerealiseerd. Voor verdergaand harmoniseren is naar het oordeel van het kabinet slechts ruimte indien hier een voldoende rechtvaardiging voor bestaat. Deze ontbreekt naar het oordeel van het kabinet.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De budgettaire gevolgen van het voorstel tot wijziging van REMIT hebben betrekking op de middelen van ACER en van DG Energie. De nieuwe door ACER uit te voeren taken, met name wat de versterkte onderzoeksbevoegdheden betreft, vereisen in wezen een geleidelijke invoering van 25 extra voltijdequivalenten (FTE's) bij ACER vanaf 2025, alsook de bijbehorende financiële middelen, hoewel het grootste deel van het extra personeel via vergoedingen zal worden gefinancierd. Daartoe zal Besluit (EU) 2020/2152 van de Commissie van 17 december 2020 betreffende de aan ACER verschuldigde vergoedingen voor taken in het kader van REMIT moeten worden aangepast. De werklast van DG Energie zal met twee FTE's toenemen.

Het kabinet is van mening dat de eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel kan mogelijk financiële gevolgen hebben voor de NRA in Nederland, de ACM. Dit houdt verband met de extra taken voor de NRA's, zoals voor het instellen van informatiedelingsmechanismen met andere toezichthouders (artikel 10 uit het voorstel).

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Vanwege het ontbreken van een volwaardig impact assessment is het niet mogelijk een goede inschatting te maken van de extra middelen en regeldruk. In het *Staff Working Document* wordt geen aandacht besteed aan de regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen om alsnog een impact assessment op te stellen waarin de effecten van het voorstel goed in kaart worden gebracht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Voor zover het voorstel leidt tot meer stabiele elektriciteitsprijzen, verwacht het kabinet dat dit voorstel zal bijdragen aan de energiezuiverheid van de EU en daarmee het concurrentievermogen van de EU.

Mogelijk werpen de nieuwe vereisten voor marktdeelnemers uit derde landen (als beschreven in het voorstel voor artikel 9) om een «office» in de EU te «aan te melden», evenals het vestigingsvereiste voor RRM's in de EU (artikel 9a) wel onnodige barrières op. Dit kan een weerslag hebben op de concurrentiekracht van de EU.

Het kabinet ziet geen directe geopolitieke implicaties van de REMIT-herziening.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Wel bevat het voorstel een verplichting om de nationale regelgeving inzake sanctionering aan te passen aan de voorschriften omtrent sancties.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt drie nieuwe uitvoeringsbevoegdheden voor, namelijk in artikel 4bis, lid 6, artikel artikel 7 quater, lid 2 en Artikel 9 bis, lid 5.

Op grond van artikel 4bis, lid 6 specificceert de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen: (a) de middelen waarmee een IIP aan de verplichting inzake voorwetenschap van lid 2 moet voldoen; (b) de inhoud van de overeenkomstig bekendgemaakte voorwetenschap (c) de concrete organisatorische vereisten voor de uitvoering van lid 4. Die uitvoeringshandelingen worden op grond van artikel 21, lid 2, volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 vastgesteld.

Ingevolge artikel 7 quater, lid 2 kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen tot nadere bepaling van het tijdstip waarop Ing-marktgegevens moeten worden ingediend vóór de dagelijkse publicatie van de in lid 1 bedoelde Ing-prijsraming.

Op grond van artikel 9 bis, lid 5 specificceert de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen:

- (a) de middelen waarmee een RRM aan de informatieverplichting van lid 1 moet voldoen; en
- (b) de concrete organisatorische vereisten voor de uitvoering van de leden 2 en 3.

Het betreft hier geen essentiële onderdelen van regelgeving die met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Met het oog op de behoefte aan flexibiliteit en snelheid is het ook wenselijk om op deze punten bevoegdheden toe te kennen aan de Commissie. In deze gevallen ligt uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand omdat met de handelingen wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. In artikel 21, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 1227/2011 is bepaald dat op het vaststellen van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 8, tweede lid, van Verordening (EU) nr. 1227/2011 de onderzoeksprocedure van toepassing is. Het voorstel brengt hier geen wijziging in aan. Voor de nieuwe uitvoeringsbevoegdheden ligt de keuze voor de onderzoeksprocedure voor de hand, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, sub a van Verordening nr. 1/2011).

Tot slot dient te worden opgemerkt dat het voorstel door middel van artikel 3 rechtstreeks overgaat tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1348/2014 zonder dat de gebruikelijke onderzoeksprocedure bedoeld in artikel 5, van verordening (EU) nr. 182/2011 wordt gevolgd. Het heeft de voorkeur dat een aanpassing van de uitvoeringsverordening geschiedt door middel van een wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie dat via de procedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt afgewikkeld. Deze procedure kan gelijktijdig worden doorlopen met de procedure voor het vaststellen van onderhavige verordening van de Raad en het Europees Parlement plaatsvinden.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De Verordening treedt in werking op de 20^e dag na publicatie in de *Official Journal of the European Union*. Dit is een standaard die gebruikelijk is voor nagenoeg alle nieuwe EU-wetgeving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Hier zijn geen wijzigingen in ten opzichte van de oorspronkelijke verordeningen. Verordening (EU) nr. 1227/2011 voorziet niet in evaluatie- en horizon bepalingen. Verordening (EU) 2019/943 voorziet in artikel 45 in een tweeledige evaluatiebepaling. De eerste evaluatieverplichting

(artikel 45, eerste lid, van Verordening (EU) 2019/943) ziet op de prestaties van ACER ten aanzien van zijn doelstellingen, mandaat en taken. Deze evaluatie vindt uiterlijk 5 juli 2024 en vervolgens tenminste iedere vijf jaar plaats. Indien de Commissie van oordeel is dat het voortbestaan van ACER niet langer gerechtvaardigd is in het licht van zijn doelstellingen, mandaat en taken, kan zij na passende raadpleging van de belanghebbenden en van de raad van regulators voorstellen om deze verordening dienovereenkomstig te wijzigen of in te trekken. De tweede evaluatieverplichting (artikel 45, vierde lid, van Verordening (EU) 2019/943) ziet op de verordening zelf. Deze evaluatie vindt uiterlijk 31 oktober 2025 en vervolgens tenminste iedere vijf jaar plaats.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde eigenstandige onderzoeksbevoegdheden voor ACER. Uit contact met de ACM blijkt dat eigenstandige bevoegdheden van ACER kunnen leiden tot knelpunten in de coördinatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de samenwerking met NRA's. Op dit punt zal het kabinet om verduidelijking vragen en bekijken of een aanpassing aan de tekst de genoemde praktische knelpunten kan adresseren. Wanneer het voorstel een effectieve samenwerking tussen ACER en NRA's te veel belemmert, zal het kabinet bezien of het efficiënter is de taken rondom onderzoek bij de NRA's te houden.

Verder worden er geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid voorzien.

b) Handhaafbaarheid

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde eigenstandige onderzoeksbevoegdheden voor ACER. Uit contact met de ACM blijkt dat eigenstandige bevoegdheden van ACER kunnen leiden tot knelpunten in de coördinatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de samenwerking met NRA's. Op dit punt zal het kabinet om verduidelijking vragen en bekijken of een aanpassing aan de tekst de genoemde praktische knelpunten kan adresseren. Wanneer het voorstel een effectieve samenwerking tussen ACER en NRA's te veel belemmert, zal het kabinet bezien of het efficiënter is de taken rondom onderzoek bij de NRA's te houden.

Ook vormt de samenhang tussen de herziene REMIT voorstellen en de MAR een aandachtspunt ten aanzien van de sanctiebepalingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden, naast de effecten die voor derde landen zijn voorzien en zijn genoemd onder 5d.